

Adam Bosiacki

## O KONCEPCJACH SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W POŁUDNIOWEJ POLSCE Z PERSPEKTYWY HISTORYCZNEJ

Historia samorządu terytorialnego na ziemiach polskich jest zjawiskiem niezmiernie ciekawym. Polska jest krajem, w którym do dziś stykają się trzy wielkie tradycje administracyjne (francuska, niemiecka i austriacka, w mniejszym stopniu także rosyjska). Okresem istotnego rozwoju polskiej myśli samorządowej jest czas od drugiej połowy XIX wieku, a w szczególności II Rzeczypospolita. Ani przedtem, ani również później, samorząd terytorialny nie był tak dokładnie analizowany w tak różnych kontekstach. Na uwagę zasługuje, przede wszystkim, analiza instytucji i zjawisk samorządu terytorialnego na płaszczyźnie europejskiej<sup>1</sup>. W dwudziestoleciu międzywojennym w Polsce dyskutowano wiele istotnych koncepcji samorządu. Nie zdołano jednak wypracować pełnej unifikacji samorządu terytorialnego<sup>2</sup>, a istniejące od czasów rozbiorów rozbieżności społeczne (do 1939 roku także prawne) są widoczne do dziś.

W sensie szerszym jednak idee samorządu terytorialnego tworzone przez polskich autorów są naukowo interesujące od czasów ich powstania, czyli mniej więcej od połowy XIX wieku. Co oczywiste, idee takie formułowano na terytoriach trzech zaborów, co oznacza że nierzadko różniły się one między sobą. Na tym tle w niniejszym szkicu postaramy się zarysować główne problemy dotyczące obszaru Małopolski z punktu widzenia tworzenia idei samorządu terytorialnego, ich implikacji oraz prób reform podejmowanych przez teoretyków samorządu terytorialnego odnośnie do tego właśnie obszaru w sytuacjach, gdy istniejące instytucje albo sposób ich funkcjonowania uznawano za wadliwe.

Wśród polskich badaczy administracji i samorządu terytorialnego organicznie z Małopolską było w przeszłości związanych niewielu uczonych. Wśród nich na szczególną uwagę zasługują: jeden z nestorów polskich administratywistów, Władysław Leopold Jaworski (1865–1930), Kazimierz Władysław Kumaniecki (1880–1941) – specjalista prawa publicznego, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, w 1922 roku minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego, a także teoretyk samorządu i poseł na Sejm Krajowy galicyjski, Piotr Gór-

---

<sup>1</sup> Zob. A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.

<sup>2</sup> Unifikacja samorządu terytorialnego nie nastąpiła, pomimo wprowadzonej w 1933 roku tak zwanej ustawy scaleniowej (zob. np. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, cz. II, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, zwł. s. 46–51 i A. Bosiacki, *op.cit.*, s. 27–30).

ski (1858–1906). Najbardziej związany z Galicją i Krakowem był właśnie ten ostatni<sup>3</sup>.

Piotr Górski to jeden z klasyków tak zwanej naturalistycznej teorii samorządu terytorialnego, zgodnie z którą postrzega się tę instytucję jako powstałą niezależnie od państwa, podczas samoistnego tworzenia się naturalnych zbiorowości, jakimi były gminy. Naturalizm samorządu terytorialnego Piotr Górski traktował jako swoisty aksjomat. Pisał, że dzięki niemu istnieją zawsze w Galicji „nasze władze i obce”, zaś te pierwsze otaczane są zawsze „najgorętszym uczuciem”<sup>4</sup>. Wiele jednak zjawisk w samorządzie uznał za wysoce wadliwe (patrz dalej), dlatego też w wielu wypadkach postulował ich zmianę<sup>5</sup>.

Projektując reformy samorządu terytorialnego, Piotr Górski proponował przede wszystkim wprowadzenie stabilnych przepisów dotyczących komasacji i polskiej kolonizacji tamtejszej ziemi. Miało to zaowocować podniesieniem kultury ziemi. Zdaniem autora pewna ilość skomasowanej i skolonizowanej ziemi była warunkiem koniecznym. Jako jeden ze środków Górski postulował stworzenie stałej instytucji, która zajęłaby się przede wszystkim wykupem ziemi „przeciążonej długami” oraz dokonującej przymusowego wywłaszczenia za odpowiednim wynagrodzeniem, jeśli jest to niezbędne dla konkretnie określonych celów publicznych. Proponował także wprowadzenie stabilnego prawa dziedziczenia gospodarstw chłopskich przez chłopów, szersze dopuszczenie chłopów do obrotu ziemią (między innymi poprzez pożyczki samorządowe) oraz uporządkowane w stosunkach wiejskich służebności gruntowe. Z reform ogólnych, jak określił je Górski, do zmiany stosunków agrarnych konieczne było wprowadzenie pobudzającego chłopów do aktywności systemu podatkowego oraz reforma oświaty wiejskiej.

U schyłku życia Górski podróżował często z Galicji do byłej Kongresówki. Postawił sobie wtedy za cel inspirowanie wspólnych dyskusji politycznych i samorządowych obu dzielnic. Projektował przy tym reformy samorządowe dla ziem Królestwa Polskiego na wzór austriacki<sup>6</sup>. Zupełnie odrębną kwestią jest pytanie, czy takie programy polityczne miały w Królestwie szansę realizacji.

Samorząd terytorialny istniejący do roku 1939 – między innymi – na obszarze Małopolski to najszerszy model samorządu funkcjonujący na obszarze ziem polskich w okresie rozbiorowym. Był to model istniejący na obszarze zaboru austriackiego.

---

<sup>3</sup> Szerzej na temat Piotra Górskiego piszę w artykule, który ukazał się w „Samorządzie Terytorialnym” 2007, nr 9.

<sup>4</sup> P. Górski, *Z naszego sejmowania*, Kraków 1905, s. 34–35.

<sup>5</sup> Piotr Górski pisał przy tym, że nawet najlepsza instytucja publiczna potrzebuje krytyki; *ibidem*, s. 35.

<sup>6</sup> Współcześnie twierdzi się, że wbrew obawom Górskiego samorząd gminny Królestwa Polskiego, mimo ograniczeń, funkcjonował o wiele skuteczniej i odgrywał bardziej znaczącą rolę niż jego odpowiednik w Galicji; zob. na przykład A. Wrzyszczyński, *Samorząd gminny a zmiany granic administracyjnych w Królestwie Polskim*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 4, s. 41–46.

Samorząd na ziemiach włączonych do Austrii w następstwie I i III rozbioru opierał się na własnym ustawodawstwie, określanym w polskojęzycznej literaturze jako „krajowe”. Zgodnie z konstytucją Austrii z roku 1849 państwo zostało bowiem podzielone na gminy (*de facto* wiejskie i miejskie) oraz tak zwane „kraje koronne”, będące jednostkami podziału terytorialnego o uprawnieniach autonomicznych<sup>7</sup>. Organami stanowiącymi tych ostatnich były sejmy krajowe, a organami wykonawczymi – wydziały krajowe.

Właściwy ustrój samorządu terytorialnego na obszarze zaboru austriackiego wprowadziła ustawa gminna z 1862 roku. Piotr Górski pisał o tej regulacji, że:

wytworzona na jej podstawie organizacja gminna przybiera przede wszystkim charakter autonomiczny. Żadne prawo dotychczas na świecie nie dawało gminie tak szerokiego zakresu działania, żadne nie rozszerzyło tak dalece granic autonomii gminnej, zaliczając najważniejsze sprawy administracji publicznej do własnego zakresu interesów i funkcji gminy, jak to uczyniła ustawa austriacka z roku 1862. Najważniejszą jej cechą jest właśnie ta dążność do zaliczenia jak najwięcej spraw administracji publicznej do „naturalnego” zakresu działania i interesów gminy, tj. do tego zakresu, w którym ona swobodnie według własnego uznania i bez oglądania się na władzę państwową o wszystkim sama decydować może<sup>8</sup>.

Jak pisano następnie w dwudziestoleciu (i później), ustawa z 1862 roku miała jedynie

charakter ramowy, zawierała bowiem tylko przepisy normujące główne zasady organizacji gmin, wszelkie zaś szczegóły ich ustroju pozostawiała autonomicznemu ustawodawstwu krajów koronnych, co umożliwiało ściśle dostosowywanie sposobu działania władz samorządowych do warunków poszczególnych krajów<sup>9</sup>.

Ustawa gminna wprowadziła możliwość powoływania na podstawie ustawodawstwa krajów koronnych *ciał pośrednich w postaci samorządu powiatowego lub obwodowego*, zawsze jednak na zasadzie fakultatywnej, a nie obligatoryjnej<sup>10</sup>. Ostatecznie powiaty uformowały się jedynie na obszarze trzech krajów koronnych, a z ziem polskich jedynie w Galicji<sup>11</sup>. Powoływanie albo rezygnację z tworzenia powiatów uznano za wyraz pełnej autonomii całego państwa<sup>12</sup>.

Doktryna przyjmowała, że powiaty albo obwody powinny istnieć w „wielkich krajach”, w których wydziałowi krajowemu trudno byłoby sprawować nadzór nad działalnością wszystkich gmin znajdujących się na obszarze kraju

---

<sup>7</sup> Por. Na przykład P. Górski, *Samorząd gminny*, Kraków 1894, t. I, s. 225; S. Podwiński, *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, wyd. II, Łódź 1947, t. I, s. 59; K. W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach Polski w zarysie*, zwł. wyd. II, Warszawa–Kraków [1921?], s. 7.

<sup>8</sup> P. Górski, *Samorząd...* *op.cit.*, s. 225–226.

<sup>9</sup> S. Podwiński, *op.cit.*, s. 59. Z nowszych opracowań por. K. Grzybowski [w]: *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV, red. J. Bardach Warszawa 1982, s. 307–312.

<sup>10</sup> K. W. Kumaniecki, *op.cit.*

<sup>11</sup> S. Podwiński, *op.cit.*

<sup>12</sup> P. Górski, *Samorząd...* *op.cit.*

koronnego, albo też w przypadkach, w których gminy powinny ze sobą ściśle współpracować.

Powiaty miały być zorganizowane na analogicznej zasadzie jak gminy i kraje koronne; istniały w nich zatem rady powiatowe i wydziały powiatowe (podobnie jak w gminach rady gminne i wydziały gminne albo wydziały gminy). Na czele wydziałów powiatowych stał marszałek powiatu (podobnie na czele wydziału krajowego stał marszałek krajowy). Cechą przyjętego podziału na kraje, powiaty i gminy był jednak pewien hierarchiczny charakter, w myśl którego nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (czyli *en bloc* ich organów stanowiących i wykonawczych) sprawowały organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego wyższych szczebli. Były to zatem również organy samorządu terytorialnego wyższego stopnia.

W przyjętym podziale podstawową jednostką samorządu terytorialnego była od początku gmina. Jej organy stanowiące – rady gmin – wybierano na sześć lat. Wybory do rad gmin uwzględniały cenzus podatkowy i cenzus wykształcenia. W zależności od wysokości płaconego podatku wyborców dzielono na trzy albo dwie kurie. Rada gminy dokonywała wyboru wójta oraz organu wykonawczego, czyli wydziału gminnego. Ten ostatni organ składał się z 1/3 członków rady gminy; członkowie wydziału gminnego nosili nazwę przysięgłych. Pomimo kolegialności organu wykonawczego jego całkowitym zwierzchnikiem w sensie prawa administracyjnego był wójt; on też ponosił odpowiedzialność za wydawane przez wydział gminny decyzje.

Tak ukształtowana gmina miała szerokie gwarancje prawne. Obdarzona była nie tylko osobowością prawną, ale również autonomiczną formą wykonywania zadań, czemu sprzyjały również określone przez ustawodawcę długie kadencje jej organów. Na obszarze Austro-Węgier gmina stanowiła wzór normatywny dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Powiaty i kraje koronne posiadały zatem ustrój analogiczny do gmin.

Teoretycy samorządowi zwracali uwagę, że ustawa gminna z 1862 roku ukształtowała jednolity ustrój gmin bez uwzględniania różnic pomiędzy miastem a wsią. *De iure* nie wprowadzono zatem podziału na gminy wiejskie i miejskie. Wyjątek uczyniono jedynie dla tak zwanych stołecznych miast koronnych będących stolicami krajów. Sejmy krajowe mogły także – na zasadzie dobrowolności – rozciągnąć takie wyjątki na rzecz innych miast znajdujących się na ich obszarze. Ustrój stołecznych miast koronnych, oraz innych, wydzielonych przez sejmy krajowe, regulowały statuty miast nadawane przez sejmy krajowe. Jak zauważał jeden z cytowanych już autorów, statut miasta nie był zatem „uchwałą autonomiczną miasta”, lecz *specjalną (szczególną) ustawą krajową*<sup>13</sup>.

Z mocy prawa gmina wiejska w Austrii składała się zawsze z jednej wsi. Zdarzało się co prawda, że na jej terenie znajdowało się więcej osad, ale takie sytuacje należały do wyjątków. Zakres działania gmin zróżnicowano na „wła-

---

<sup>13</sup> K.W. Kumaniecki, *op.cit.*

sny” i „poruczony”. Pisząc językiem współczesnym, były to zadania własne i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Pierwszy raz taki podział zadań zastosowano w doktrynie niemieckiej w XIX stuleciu.

Gmina oraz powiat były uznawane za „korporacje prawa publicznego”. Oznaczało to, że od początku posiadały osobowość prawną, mogły zatem wchodzić w stosunki prawne z innymi podmiotami. Osobami prawnymi były również kraje koronne, z tym że w tych ostatnich istniał tradycyjnie dualizm organów administracji, czyli podział na administrację samorządową i państwową. Jako podmioty prawa występowały również jednostki administracji państwowej, wykonujące część zarządu mieniem całego państwa. Jednostki takie w imieniu państwa mogły wchodzić w stosunki prawne z jednostkami samorządu terytorialnego, jako korporacjami prawa publicznego.

Dualizm administracji na płaszczyźnie lokalnej wprowadzano w Austrii *de iure* od lat 70. aż do końca XIX wieku. Stało się tak, gdy okazało się, że zakres autonomii przyznanej jednostkom samorządu terytorialnego jest zbyt szeroki i, paradoksalnie, przyczynia się do większego ich paraliżu, niż można by przypuszczać. Dlatego też co najmniej dziewięć ustaw z lat 1866–1896 z jednej strony musiało ograniczyć samodzielność (czy autonomię) gmin, z drugiej zaś dokonać pewnej dyferencjacji ustroju samorządowego państwa. Ostatecznie, obok wprowadzonej reprezentacji krajowej i powiatowej, uchwalono ustawę dla gmin wiejskich (1866), ustawę (nominalnie gminną) dla trzydziestu większych miast (1889), tak zwaną ustawę gminną dla miast i miasteczek (1896), a także statuty dla Lwowa (1870) i Krakowa (1901). Jeszcze w 1866 roku uregulowano także ustrój tak zwanych obszarów dworskich<sup>14</sup>, niepodlegających uwłaszczeniu na rzecz chłopów. Asumptem do przeprowadzenia reform stała się niemożność realizacji przez gminy ich uprawnień w zakresie sądownictwa karnego. Odebrano je gminom już w roku 1866. Wkrótce potem nestor polskiej nauki samorządu terytorialnego, cytowany już Piotr Górski, zauważył:

Przykład szerokiej jurysdykcji karnej, danej gminom, może być tylko dla nieznaną-cych bliżej naszej organizacji gminnej wymowną ilustracją, jak daleko sięgają atrybucje i jak obszerną jest władza, którą obdarzono naszą gminę. Niestety bowiem na każdym zarazem kroku przyjdzie skonstatować, że im szersze atrybucje władzy, im większe zadania i obowiązki do spełnienia organizacja prawna gminie nadaje, tym mniej gmina nasza w swym faktycznym kształcie posiada środków i możliwości do ich wykonania. Jest zatem między jednym a drugim czynnikiem rażąca sprzeczność<sup>15</sup>.

W wydanych ustawach zachowano status gminy jako podstawowej instytucji państwa. Wzorem koncepcji niemieckiego nestora nauki administracji Rudolfa

---

<sup>14</sup> Por. K.W. Kumaniecki, *op.cit.*, s. 11.

<sup>15</sup> P. Górski, *Samorząd... op.cit.*, s. 48.

Gneista (1816–1895)<sup>16</sup> ostatecznie uznano, że całe państwo musi być podzielone na gminy jako podstawowe jednostki podziału terytorialnego. Dlatego też ustawy gminne przyjmowano na przykład dla, jak to wtedy określano, „miast i miasteczek”.

Ostatecznie ustawami lat 1866–1896 wprowadzono dualizm władz rządowych i samorządowych nie tylko na szczeblu administracji krajów koronnych, lecz także powiatów. Jak twierdzono, oba piony władz miały być „samoistne i od siebie niezależne”<sup>17</sup>. Istotą „krajowej władzy rządowej” było tak zwane namiestnictwo, czyli sprawowanie władzy przez osobę wyznaczoną przez władzę centralną. Organami samorządu terytorialnego ustawy stanowiły ostatecznie sejm i wydział krajowy w krajach koronnych, radę powiatową i wydział powiatowy w powiatach oraz wójtów i rady gminne na obszarze gmin. Władzą rządową na obszarze powiatu było natomiast starostwo<sup>18</sup> – pojęcie szersze od starosty, które mniej lub bardziej przeciwstawiano administracji samorządowej (radzie powiatowej i wydziałowi powiatowemu). Wraz z utworzeniem instytucji starostwa rozróznilo nadzór nad działalnością gmin w sprawach własnych i w poruczonych. W sprawach własnych organem nadzoru nad działalnością gmin były organy samorządu powiatowego: w pierwszej kolejności wydział powiatowy, którego decyzję mogła zakwestionować rada powiatowa. Organem nadzoru nad działalnością gmin w sprawach poruczonych było natomiast starostwo (to jest jego odpowiedni wydział), działające z upoważnienia i pod zwierzchnictwem starosty. Za sprawy poruczone uznano również „sprawy policji miejscowej”, które w przypadkach spornych rozstrzygały „państwowe władze polityczne, a nie wyższe organy samorządowe”<sup>19</sup>, jak miało to miejsce pierwotnie. „Często zatem spotykane określenie wydziału krajowego jako rządu krajowego – pisał Kazimierz Władysław Kumaniecki – nie odpowiada istocie rzeczy. Gdyby bowiem przy podobnym ustroju ciała samorządowe wyposażono w egzekutywę, wówczas powstałyby w kraju dwa rządy, co jest niemożliwe” – konkludował cytowany autor<sup>20</sup>. Sytuacja taka miała jednak miejsce przed rokiem 1866<sup>21</sup>.

Pomimo przytoczonych ograniczeń ustrój samorządu terytorialnego w Galicji, jak wiadomo, przetrwał na zasadzie bardzo szerokiej autonomii do roku 1918<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> P. Górski, *op.cit.*; S. Podwiński, *op.cit.*, s. 15–16; H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. V, Warszawa 2002; M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985, na przykład s. 32–34.

<sup>17</sup> Por. K.W. Kumaniecki, *op.cit.*, s. 11.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Autor pisze o tym zresztą na następnej stronie cytowanego opracowania, czym popada w sprzeczność (por. *ibidem*, s. 13).

<sup>22</sup> Należy dodać jednak, że w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego i samorządu terytorialnego w ogóle pojęcie „autonomia” było rozumiane także jako „samodzielność”.

W styczniu 1920 roku zniesiono Sejm byłego Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim<sup>23</sup>. Równocześnie zniesiono Wydział Krajowy, którego kompetencje miał przejąć tak zwany Tymczasowy Wydział Samorządowy, a ostatecznie przejęły je Sejm i Rada Ministrów odrodzonego państwa. W kwietniu 1920 roku kompetencje wykonawcze Sejmu Galicyjskiego przekazano ministrowi spraw wewnętrznych i ministrowi skarbu. Ten ostatni przejął kompetencje Sejmu Galicyjskiego w sprawach finansowych.

Niewiele prac podejmuje rozważania na temat instytucji samorządu wojewódzkiego w samej Małopolsce. Jak zauważył Aleksander Łuczak, po odzyskaniu niepodległości w tym obszarze funkcje samorządu wojewódzkiego spełniał Tymczasowy Wydział Samorządowy z siedzibą we Lwowie<sup>24</sup>. Organ ten powstał 30 stycznia 1920 roku w miejsce zniesionego Sejmu Krajowego Galicyjskiego i, podobnie, jak analogiczna instytucja w byłym zaborze pruskim, od początku miał charakter przejściowy. W jego skład wchodziło 11 osób (przewodniczący, jego zastępcą, sześciu członków i trzech zastępców). Przewodniczącą go mianował Prezydent RP<sup>25</sup>.

Wypracowana w Galicji po roku 1866 doktryna autonomii samorządu terytorialnego, posuniętej znacznie dalej niż rozumiana dziś samodzielność, spowodowała ożywione dyskusje w nauce po odzyskaniu niepodległości. Najogólniej należy stwierdzić, że niektórzy przedstawiciele klasycznej europejskiej teorii samorządu, postrzegający tę instytucję jako wyraz naturalnych dążeń lokalnych zbiorowości do łączenia się (wspomniana już tak zwana naturalistyczna teoria samorządu terytorialnego)<sup>26</sup>, byli zwolennikami „autonomii” (dziś samodzielności) samorządu terytorialnego wobec władz państwowych, opowiadali się jednak wyłącznie za zachowaniem w ramach państwa jedynie zasady tak zwanej autonomii formalnej, przyznanej na podstawie przepisów ustawowych. Za zwolenników tego typu poglądu mogą uchodzić znani teoretycy samorządu terytorialnego i prawa administracyjnego w Polsce międzywojennej, Józef Staryszak i Stanisław Kasznica<sup>27</sup>. Józef Staryszak pisał przy tym, że autonomia jest zawsze przejawem zdecentralizowanej woli państwa, „zdecentralizowaną (delegowaną) władzą ustawodawczą”<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Dziennik Ustaw RP z 1920, nr 73, poz. 497; K.W. Kumaniecki, *op.cit.*, s. 13.

<sup>24</sup> A. Łuczak, *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939*, Warszawa 1973, s. 30.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Szerzej na temat naturalistycznej teorii samorządu terytorialnego zob. A. Bosiacki, *op.cit.*, s. 87–108.

<sup>27</sup> Por. np. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, wyd. II, Poznań 1947, s. 74; J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 53. Kasznica był, między innymi, jednym z autorów reformy administracji opracowanej w 1926 roku, gdy opowiedziano się za przyznaniem formalnej autonomii województwom.

<sup>28</sup> J. Staryszak, *op.cit.*

Koncepcja taka była także zgodna z założeniami teorii, zgodnie z którą z jednej strony samorząd terytorialny jako instytucja i poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są tworzone przez państwo w drodze ustawy (była to tak zwana państwowa teoria samorządu terytorialnego). Mocą ustawy samorząd taki jest także wyposażany w konkretne atrybuty. Z drugiej jednak strony teoria naturalistyczna dopuszczała przy istnieniu samorządu czynniki pozaustawowe, nadające jednostkom samorządu terytorialnego cechy organizmów autonomicznych w potocznym znaczeniu tego słowa. Jako wyraz tego typu materialnej autonomii Staryszak uznał w wielu wypadkach gminy Małopolski, w przeciwieństwie do Galicji, gdzie dostrzegał jedynie przejawy autonomii formalnej. Wiązało się to z przyznaniem przez ustawę uprawnień dla Małopolski w sposób rodzajowy (generalny). Ustawa wyszczególniała kategorie spraw, które gminy na tym obszarze mogły regulować (w sposób zgodny jedynie z generalnymi dyspozycjami ustawy).

Przejawy autonomii materialnej Małopolski zniknęły, oczywiście, po wprowadzeniu w życie ustawy scaleniowej z roku 1933. Do końca istnienia II Rzeczypospolitej w sposób zarówno materialny, jak formalny pozostała autonomia województwa śląskiego.

Faktyczna autonomia niektórych obszarów Małopolski w II Rzeczypospolitej implikowała konieczność zreformowania takiego stanu rzeczy. Wskazywano w szczególności na potrzebę uchylecia istniejącej na tym obszarze tak zwanej dwutorowości władzy. Pojęcie to oznaczało dublowanie zadań państwa przez samorządy (i odwrotnie). Jak pisał jeden z teoretyków samorządu terytorialnego tamtych lat, dwutorowości

pod rządami zaborczymi broniliśmy wytrwale, mianowicie w b. Galicji, bo służyła do ochrony praw i interesów narodowych, ale w Państwie Polskim, gdzie obawy te zniknęły, dwutorowość objawia się tylko szkodliwie zamętem administracji i podrożeniem jej kosztów.

Pomimo prób reform dwutorowość istniała do końca II Rzeczypospolitej, przede wszystkim na ziemiach dawnego zaboru austriackiego. Za jej najbardziej negatywny przykład uznawano ustrój Warszawy<sup>29</sup>. Powszechnie uważano, że, jak ujął to Szczesny Wachholz, „wszelką dwoistość, względnie dwutorowość, istniejącą na przykład w Małopolsce, musi się z praktycznego punktu widzenia bezwzględnie odrzucić, jako czynnik wybitnie rozkładowy dla administracji państwa”<sup>30</sup>.

Przejawem zwalczania dwutorowości była propozycja zmiany organizacji powiatów odnośnie do miast, które zostały z powiatów wyłączone. W dwudzie-

---

<sup>29</sup> S. Podwiński, *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, wyd. II, Łódź 1947, t. I, s. 157.

<sup>30</sup> S. Wachholz [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, na przykład t. IV: *Podział administracyjny Państwa*, Warszawa 1930, t. IV, s. 144. Szerzej por. M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003.



stoleciu proponowano zwiększenie liczby takich miast, w przypadku, kiedy „na zasadzie swojego stanowiska kulturalnego i ekonomicznego” miasta powinny być wyłączone z organizacji samorządu powiatowego. Prezydentom takich miast proponowano przyznanie władzy starostów, z wyjątkiem pewnych spraw, które ustawowo miała zatrzymać do swej właściwości administracja rządowa. Jednym z takich miast był Kraków. Organizację taką proponowano dla takich miast, jak Poznań, Kraków, Lwów, Łódź, Lublin i Wilno. Odrębną regulacją proponowano objąć Warszawę jako stolicę kraju<sup>31</sup>.

Jak widać, w przeszłości samorząd Małopolski wykazywał pewne cechy specyficzne. Rozwinęła się tu, podobnie jak w całym zaborze austriackim, naturalistyczna koncepcja samorządu terytorialnego. Tworzyło także kilku wybitnych teoretyków polskiej myśli samorządowej i nauk administracyjnych. W okresie zaborów silne było także przywiązanie do zasady autonomii. Już w dwudziestoleciu międzywojennym mocne było także przekonanie o znacznym oddziaływaniu Krakowa jako dużego ośrodka miejskiego i potrzebie nadania miastu odrębnego statusu, podobnie jak kilku tylko większym miastom II Rzeczypospolitej. Ostatnia reforma pozostała jednak jedynie w sferze teorii.

Wszystkie opisane cechy należy jednak traktować jako wyraz wspólnej myśli samorządowej ziem polskich. Tak też traktowali swoje dociekania polscy teoretycy samorządu terytorialnego i administratywiści, tworzący w epoce budowy niepodległego państwa. Wiele jednak z wypracowanych wtedy koncepcji pozostało w jakimś sensie istotnych do dziś i właśnie nimi również współcześnie warto się zajmować w polskiej teorii i praktyce samorządu terytorialnego.

## **Bibliografia**

- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.
- Gil A., *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11/107.
- Górski P., *Z naszego sejmowania*, Kraków 1905.
- Górski P., *Samorząd gminny*, Kraków 1894, t. I.
- Grodziski S., *Sejm Krajowy Galicyjski 1861–1914. Źródła*, Warszawa 1993.
- Gromadzka-Grzegorzewska M., *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985.
- Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003.
- Grzybowski K. [w:] *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV, red. J. Bardach Warszawa 1982.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. III, Warszawa 2004.

---

<sup>31</sup> *Ibidem*.

- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, cz. I, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, cz. II, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6.
- Izdebski H., *Historia administracji*, wyd. V, Warszawa 2002.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, wyd. II, Poznań 1947.
- Kumaniecki K.W., *Ustrój władz samorządowych na ziemiach Polski w zarysie*, zwł. wyd. II, Warszawa–Kraków [1921?].
- Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, na przykład t. IV: *Podział administracyjny Państwa*, Warszawa 1930.
- Łuczak A., *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939*, Warszawa 1973.
- Nowakowski A., *Samorząd terytorialny w Galicji na przełomie XIX i XX wieku*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1–22/25–26.
- Pankowicz A., *Galicyjski model samorządu w początkach II Rzeczypospolitej. Nowe regulacje prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 12/48.
- Podwiński S., *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, wyd. II, Łódź 1947, t. I.
- Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939: wybór materiałów źródłowych*, opr. R. Szwed, Częstochowa 2000.
- Staryszak J., *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931.
- Szwed R., *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939: wybór rozpraw i artykułów*, wyd. II, Częstochowa 2002.
- Wrzyszczyński A., *Samorząd gminny a zmiany granic administracyjnych w Królestwie Polskim*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 4.